Deutscher Bundestag **Drucksache 19/5584**

19. Wahlperiode 07.11.2018

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuss)

zu dem Antrag der Abgeordneten Roman Johannes Reusch, Dr. Gottfried Curio, Stephan Brandner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
– Drucksache 19/471 –

Obligatorische Altersfeststellung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge

A. Problem

Die Fraktion der AfD fordert in ihrem Antrag, einen Gesetzentwurf vorzulegen, durch den Altersfeststellungen sowohl für begleitet und unbegleitet einreisende angeblich Minderjährige, die Asylanträge stellten, als auch für solche, die generell in Obhut genommen würden, verbindlich vorgeschrieben würden, wenn die behauptete Minderjährigkeit augenscheinlich nicht gegeben sei. Falsche Altersangaben sollten in solchen Fällen außerdem unter Strafe gestellt werden. Der Antrag wird damit begründet, dass mehrere zehntausend Ausländer, die angeblich minderjährig, tatsächlich aber volljährig seien, jährlich bundesweit Kosten von rund 3,5 Mrd. Euro verursachten und vor strafrechtlicher Verfolgung weitgehend geschützt seien. Vor Abschiebung seien sie vollständig geschützt. Bisher gebe es seitens der Bundesregierung keine erkennbaren Bestrebungen, dem entgegenzuwirken.

B. Lösung

Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Kosten wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Antrag auf Drucksache 19/471 abzulehnen.

Berlin, den 7. November 2018

Der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Sabine Zimmermann (Zwickau)
Vorsitzende

Martin Patzelt
Berichterstatter

Susann Rüthrich
Berichterstatterin

Thomas Ehrhorn
Berichterstatter

Matthias Seestern-Pauly
Berichterstatter

Norbert Müller (Potsdam)
Berichterstatter

Beate Walter-Rosenheimer
Berichterstatterin

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bericht der Abgeordneten Martin Patzelt, Susann Rüthrich, Thomas Ehrhorn, Matthias Seestern-Pauly, Norbert Müller (Potsdam) und Beate Walter-Rosenheimer

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

I. Überweisung

Der Antrag auf **Drucksache 19/585** wurde in der 8. Sitzung des Deutschen Bundestages am 19. Januar 2018 dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur federführenden Beratung und dem Innenausschuss zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Die Antragsteller tragen vor, die Betreuung unbegleiteter minderjähriger Ausländer werde zu einer immer größeren Belastung für die öffentlichen Kassen. Innerhalb weniger Jahre sei die Zahl von Einreisen betreffender Personen sprunghaft gestiegen: Ihre Zahl habe im Jahr 2008 noch ca. 1.100 betragen. Im Jahr 2016 habe sie bei fast 36.000 gelegen. Die Zahl unbegleiteter minderjähriger Ausländer in Deutschland sei wegen des Kumulativeffekts noch höher: Im Februar 2017 hätten sich ca. 62.000 unbegleitete minderjährige Ausländer und junge Volljährige über 18 Jahren in der Obhut der Jugendämter befunden. Gegenwärtig (im Januar 2018) betrage diese Zahl ca. 56.000. Über 90 Prozent von ihnen seien männlich. Der größte Teil (68 Prozent) von ihnen gebe an, zwischen 16 und 17 Jahre alt zu sein. Unbegleitete Einreisen jugendlicher Ausländer seien zum wichtigsten Grund für Inobhutnahmen durch Jugendämter geworden. Das Bundesverwaltungsamt habe nach Berichten der Tageszeitung „DIE WELT“ vom Februar 2017 durchschnittliche Kosten von 5.250 Euro pro Kopf errechnet, was jährlichen Kosten von ca. 3,5 Mrd. Euro entspreche.

Die Abschiebung unbegleiteter Minderjähriger sei nur theoretisch unter den Voraussetzungen des § 58 Absatz 1a des Aufenthaltsgesetzes möglich, in der Praxis aber unmöglich, da es in den Herkunftsländern keine geeigneten Aufnahmeeinrichtungen gebe und Eltern nicht angegeben würden, um der Abschiebung zu entgehen. Auch sog. „Dublin-Abschiebungen“, also Überstellungen in einen anderen EU-Staat, in dem der Jugendliche sich zuvor aufgehalten habe, seien nach einem Grundsatzurteil des Bundesverwaltungsgerichts unmöglich. Nach Aussage der Bundesregierung (BT-Drucksachen 18/11112 und 18/13218) sei 2016 und ebenso im ersten Halbjahr 2017 kein einziger Jugendlicher abgeschoben worden. Die Behauptung einer Minderjährigkeit stelle daher der Sache nach eine Garantie für einen Daueraufenthalt in Deutschland dar. Die Altersangaben unbegleiteter junger Ausländer beruhten auf Selbstauskünften, sofern amtliche Ausweisdokumente fehlten. Im Hinblick auf den hohen Schutzstatus Minderjähriger sei es naheliegend, falsche Altersangaben zu machen, um eine bessere Versorgung als volljährige Asylbewerber zu erhalten. In der Regel handele es sich also um Jugendliche und junge Erwachsene, deren Altersangaben nicht selten zweifelhaft erschienen. In Zweifelsfällen hätten die Jugendämter gemäß § 42f SGB VIII eine ärztliche Untersuchung zur Altersbestimmung zu veranlassen. Die Praxis zeige jedoch, dass dies höchst selten geschehe.

Neben einem eigenen Leistungsrecht seien medizinische Alterskontrollen ein wichtiges Steuerungsinstrument, um unverhältnismäßige Kosten für die Betreuung jugendlicher Ausländer zu vermeiden und die selbstverschuldete „Abschiebeblockade“ zu beenden.

Altersbestimmungen stießen verbreitet auf Kritik mit der Begründung, diese seien verlässlich nicht möglich. Die Arbeitsgemeinschaft für Forensische Altersdiagnostik (AGFAD) habe für medizinische Altersuntersuchungen Qualitätsstandards entwickelt, die dem neuesten Stand der rechtsmedizinischen Forschung entsprächen und in der Praxis erprobt seien. In Hamburg und in Berlin würden gemäß den Empfehlungen der AGFAD medizinische Untersuchungen durchgeführt. Die zentrale Aufgabe der Gutachter sei hierbei die Ermittlung eines höchstmöglichen Mindestalters. Damit werde berücksichtigt, dass auch Röntgenuntersuchungen das Alter der Flüchtlinge nicht exakt, sondern nur näherungsweise bestimmen könnten. Die immer wieder vorgebrachte Kritik an diesen Verfahren aufgrund ihrer mangelnden Exaktheit gehe fehl. Sie verkenne den Zweck dieser Verfahren, der gerade nicht in einer genauen Bestimmung des Geburtsalters, sondern in der Ermittlung eines Mindestalters liege. Sie führten damit zu einer für die jugendlichen Ausländer vorteilhaften „Altersunterschätzung“.

Neben den finanziellen Aspekten beanspruchten sicherheitspolitische Aspekte hohe Aufmerksamkeit. Unbegleitete minderjährige Ausländer fielen durch besonders hohe strafrechtliche Delinquenz und „Integrationsresistenz“ auf. Sie hätten meist die Aufgabe, den Nachzug ihrer Familie nach Deutschland zu ermöglichen. Soweit im Achten Buch des Sozialgesetzbuches Altersfeststellungen vorgesehen seien, seien sie zwar verpflichtend vorgesehen. Weigerungen der Betroffenen blieben jedoch folgenlos, was auch ein Grund dafür sein dürfte, dass die Untersuchungen kaum stattfänden. Die Falschangaben hinsichtlich des Alters schützen die unbegleiteten minderjährigen Ausländer zudem bei Straftaten vor der Anwendung des Erwachsenenstrafrechts. All dies habe der Staat bisher praktisch tatenlos zugelassen.

Die Bundesregierung soll deshalb aufgefordert werden,

einen Gesetzentwurf vorzulegen, durch den Altersfeststellungen – stets zu verstehen im Sinne von Feststellungen über eine mögliche Volljährigkeit – sowohl für begleitet und unbegleitet einreisende angeblich Minderjährige, die Asylanträge stellten, als auch für solche, die generell in Obhut genommen würden, verbindlich vorgeschrieben würden, wenn die behauptete Minderjährigkeit augenscheinlich nicht gegeben sei bzw. Volljährigkeit entgegen eigener Behauptungen möglich sei, und der Strafandrohungen für falsche Altersangaben neu einführe.

III. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses

Der **Innenausschuss** hat in seiner Sitzung am 7. November 2018 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD die Ablehnung des Antrags empfohlen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD die Ablehnung des Antrags.

Der Ausschuss hat die Vorlage in seiner 17. Sitzung am 7. November 2018 beraten.

Die **Fraktion der AfD** erklärte, der Antrag sei darauf gerichtet, die Bundesregierung zu veranlassen, einen Gesetzentwurf vorzulegen, durch den die Feststellung einer möglichen Volljährigkeit für begleitet und unbegleitet einreisende angeblich minderjährige Ausländer, die einen Asylantrag stellten, sowie für solche, die generell in Obhut genommen würden, verbindlich vorgeschrieben werde. Die behauptete Minderjährigkeit dürfe augenscheinlich nicht gegeben sein bzw. die Feststellung der Volljährigkeit entgegen eigener Behauptung müsse möglich sein. Gleichzeitig solle eine falsche Altersangabe unter Strafe gestellt werden.

Begründet werde der Antrag mit den enormen Kosten, die unbegleitete minderjährige Asylsuchende verursachten. Es handele sich um 5.250 Euro pro Person, also jährlich ca. 3,5 Mrd. Euro. Dieser volkswirtschaftliche Schaden, aber auch die zunehmende Kriminalität machten hier ein Tätigwerden durch den Gesetzgeber unumgänglich. Seit dem Jahr 2005 seien die Jugendämter verpflichtet, jeden unbegleitet einreisenden ausländischen Jugendlichen in Obhut zu nehmen. Allein die Tatsache, dass der Jugendliche unbegleitet sei und behaupte, minderjährig zu sein, verpflichte das Jugendamt zur Inobhutnahme. Damit würden diese in Obhut genommen Personen aus dem Asylverfahren herausgenommen und stattdessen nach dem Kinder- und Jugendhilferecht mit den genannten Kosten betreut. In der Praxis sei die Abschiebung unbegleiteter Minderjähriger wegen fehlender Aufnahmeeinrichtungen in den Herkunftsländern und in dem Fall, dass die Eltern nicht benannt würden, nicht möglich. Insofern stelle die Behauptung der Minderjährigkeit aus Sicht des Asylsuchenden eine Garantie für einen dauerhaften Verbleib in Deutschland dar. Die Jugendämter veranlassten selbst in Zweifelsfällen nur in absoluten Ausnahmefällen eine Altersfeststellung. Diese Praxis widerspreche der Gesetzeslage. Es werde insoweit auf die Regelung des § 42f SGB VIII verwiesen.

Die Feststellung des Alters könne auf unterschiedliche Weise erfolgen. Bei allen gängigen Verfahren handele es sich um Verfahren, die für den Betroffenen wenig belastend seien. Ziel der Feststellung des Gutachters sei die Ermittlung des höchstmöglichen Mindestalters, damit berücksichtige man mögliche Ungenauigkeiten.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Neben den finanziellen Aspekten seien auch sicherheitspolitische Aspekte nicht zu vernachlässigen. Minderjährige unbegleitete Ausländer fielen durch besonders hohe strafrechtliche Delinquenz und durch Integrationsresistenz auf. Sie hätten meist die Aufgabe, als sogenannte „Ankerkinder“ den Nachzug der Familien nach Deutschland zu ermöglichen. In jüngster Zeit hätten viele diese unbegleiteten minderjährigen Ausländer schwerste Verbrechen begangen, so dass auch unter diesem Aspekt ein Tätigwerden des Gesetzgebers angezeigt sei.

Die **Fraktion der CDU/CSU** warf die Frage auf, ob die AfD-Fraktion den Inhalt des §42f SGB VIII überhaupt zur Kenntnis genommen habe. Diese Vorschrift verpflichte nämlich das Jugendamt, in Zweifelsfällen eine Altersfeststellung zu veranlassen. Es sei deshalb nicht nachvollziehbar, weshalb der Antrag überhaupt eingebracht worden sei. Die vorgetragenen Argumente hätten schließlich zur Regelung des § 42f SGB VIII durch die Koalition geführt. Die Argumente der AfD-Fraktion seien einseitig dargestellt. Für die CDU/CSU-Fraktion gehe es zunächst darum, die Minderjährigen zu schützen, gleichzeitig aber auch darum, den Missbrauch solcher Regelungen zu verhüten. Vor diesem Hintergrund habe man eine umfassend abgewogene Regelung im Gesetz gefunden.

Statistiken belegten, dass die Regelung wirke. Die Zahl der Inobhutnahmen von unbegleiteten minderjährigen Ausländern sei von 1.306 im Dezember 2016 auf 557 im Januar 2018 zurückgegangen. Neben anderen Faktoren sei dies auch auf die Regelung zur Feststellung des Alters zurückzuführen. Vor diesem Hintergrund sei nicht nachvollziehbar, worauf sich die Behauptung der AfD-Fraktion stütze, dass die Jugendämter die gesetzliche Regelung angeblich nicht berücksichtigten. Wenn es ihr darum gehe, dass in einer bestimmten Altersspanne bei allen eine Altersfeststellung vorgenommen werden solle, so müsste sie dies auch klar zum Ausdruck bringen. Dies sei aber in dem Antrag nicht geschehen. Das in dem Antrag Geforderte geschehe bereits auf der Grundlage der geltenden gesetzlichen Regelung.

Die **Fraktion der SPD** wies die Behauptungen der AfD-Fraktion entschieden zurück. Zunächst bestehe kein Grund für eine von den Antragstellern so genannte obligatorische Altersfeststellung, wenn das Alter mit Dokumenten nachgewiesen werden könne. Wenn Zweifel an dem angegebenen Alter bestünden oder wenn keine Dokumente vorlägen, hätten die Jugendämter bereits jetzt fachlich gute Verfahren und gute Standards, um eine Alterseinschätzung vorzunehmen und im Zweifelsfall auch medizinische Untersuchungen zu veranlassen.

Letztere würden von den Kinder- und Jugendmedizinern in weiten Teilen zurückgewiesen. Sie verwahrten sich dagegen, weil es niemals zu einer exakten Altersfeststellung kommen könne – unabhängig davon, durch welche medizinische Begutachtung dies geschehe. Es sei immer nur eine Eingrenzung, eine Einschätzung möglich, wie alt ein Mensch sein könnte. Klarzustellen sei, dass es hier um Zwangsuntersuchungen gehe. Wenn in der Begründung des Antrags darauf hingewiesen werde, dass auch andere Menschen sich gynäkologisch untersuchen ließen, so beruhe das im Normalfall darauf, dass man freiwillig zum Arzt gehe. Es beruhe aber nicht darauf, dass man von anderen gegen seinen Willen an den Genitalien untersucht werden könne. Dies dürfe keinesfalls zu einem obligatorischen Standard gemacht werden. Diese Aussage gelte unabhängig davon, mit welcher Methode eine Altersfeststellung erfolgen solle, ob diese durch die Jugendämter aufgrund von Entwicklungsbegutachtungen oder in einigen Fällen durch Medizinerinnen und Mediziner geschehen solle.

Die AfD-Fraktion erwecke mit ihrem Antrag den Eindruck, man könne ein Alter feststellen. Dies sei aber nicht richtig. Man könne ein Alter einschätzen. Genau das werde bereits praktiziert, aber in Zweifelsfällen und nicht obligatorisch. Somit könne es bei der bestehenden Gesetzeslage bleiben.

Die **Fraktion der FDP** kündigte an, den Antrag abzulehnen. Aus ihrer Sicht sei er zu pauschal, abwertend und an vielen Stellen rechtlich auch nicht haltbar. Grundsätzlich hätten alle Kinder unabhängig von ihrer Herkunft Anspruch auf besonderen Schutz. Zu rechtsstaatlichen Prinzipien gehöre es aber auch, dass Personen, die Ansprüche geltend machten, dazu nachweislich berechtigt sein müssten. In diesem Zusammenhang seien bundeseinheitliche Standards wichtig. Die Verfahrensweisen in den Bundesländern seien durchaus unterschiedlich. Jedoch plädiere man dafür, in Zweifelsfällen medizinische Untersuchungen hinzuziehen zu können. Verpflichtende Genitaluntersuchungen dagegen lehne man ab, sie verstießen gegen die Menschenwürde. Vor diesem Hintergrund fordere man dazu auf, die Diskussion zu versachlichen und die Belange der Kinder in das Zentrum der Diskussion zu stellen.

Die **Fraktion DIE LINKE.** erklärte, auch sie werde den Antrag ablehnen. Mit dem Antrag verfolge die Fraktion der AfD rassistische Ziele auf Kosten geflüchteter Kinder. Der Antrag verstoße sowohl gegen deutsches Recht als auch gegen die UN-Kinderrechtskonvention und die EU-Aufnahmerichtlinie. Die EU-Aufnahmerichtlinie lasse zwar medizinische Untersuchungen zu, die die Fraktion DIE LINKE. grundsätzlich ablehne, spreche sich

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

im Zweifel aber für eine Auslegung zugunsten des Kindes aus. In Zweifelsfällen sei also Minderjährigkeit anzunehmen. Eine Form der medizinischen Untersuchung sei das Röntgen der Handwurzelknochen. Eine Röntgenaufnahme stelle aber einen Eingriff in die körperliche Unversehrtheit der Betroffenen dar und müsse begründet werden. Standesorganisationen der Ärzteschaft lehnten eine solche Untersuchung von geflüchteten Kindern seit vielen Jahren ab.

Hinzu komme, dass erste Untersuchungen dieser Art in den Vereinigten Staaten durchgeführt worden seien und aus den dreißiger Jahren stammten. Als Vergleichswert zur Altersbestimmung von jugendlichen Afghanen, Irakern oder Somaliern seien sie gänzlich ungeeignet. Schließlich wisse man, dass die Standardfehlerquote solcher Untersuchungen zwischen 14 Monaten und fünf Jahren liege. Wenn es um eine Altersbestimmung in der Zeitspanne vom 16. bis zum 19. Lebensjahr gehe, sei eine sichere Bestimmung mit der genannten Methode also gar nicht möglich. Statt der Untersuchungen gebe es gute Handreichungen und Empfehlungen der Landesjugendämter zur Schätzung des Lebensalters. Darüber hinaus könne man auf die Vorgabe der EU-Aufnahmerichtlinie, im Zweifel Minderjährigkeit anzunehmen, zurückgreifen. Für die Annahme des Antrags gebe es daher keinen Grund.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** kündigte ebenfalls an, den Antrag ablehnen zu wollen. In dem Antrag würden Zahlen vermischt und falsch bewertet. So stünden die angesprochenen Kosten von 3,5 Mrd Euro jährlich für alle minderjährigen Flüchtlinge und auch für über 18-Jährige zur Verfügung, die sich noch in der Jugendhilfe befänden. Es könne daher keine Rede davon sein, dass diese Mittel umsonst ausgegeben würden. Im Übrigen habe man schon ausreichende gesetzliche Regelungen. Um Zugang zu besonderen Schutzmaßnahmen wie der vorläufigen Inobhutnahme zu bekommen, müssten unbegleitete Minderjährige als solche identifiziert werden. Zuständig dafür seien die Jugendämter. Sie müssten nach § 42f SGB VIII in Zweifelsfällen medizinische Untersuchungen anordnen, die dann zur Altersbestimmung herangezogen werden könnten. Insgesamt liege das Verfahren in den Händen derjenigen, die dafür ausgebildet seien und über viel Erfahrung in dem Bereich verfügten. Auch mit dem Ergebnis einer medizinischen Untersuchung bleibe es bei einer Schätzung des Lebensalters. Das sei das, was man zurzeit leisten könne. Im Übrigen müsse es beim Vorrang des Kindeswohls und dem Diskriminierungsverbot der UN-Kinderrechtskonvention bleiben. Für eine weitergehende gesetzliche Regelung gebe es daher keine Grundlage.

Berlin, den 7. November 2018

Martin Patzelt
Berichterstatter

Susann Rüthrich
Berichterstatterin

Thomas Ehrhorn
Berichterstatter

Matthias Seestern-Pauly
Berichterstatter

Norbert Müller (Potsdam)
Berichterstatter

Beate Walter-Rosenheimer
Berichterstatterin

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.